

Г. Д. Коротеев, М. Н. Игнатьева,
Уральский государственный горный университет, Екатеринбург, Россия

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕЖИМА НАЦИОНАЛЬНЫХ И ПРИРОДНЫХ ПАРКОВ

The article discusses the experience of legal regulation of national and natural parks in states with long-term history of their formation: operating management models, funding sources, as well as ownership and land tenure forms.

В современном цивилизованном мире накоплен 100-летний опыт эффективного государственного управления общенациональными системами природных резерватов. К сожалению, необходимо признать, что этот наглядный и доступный мировой опыт в России практически не используется. На взгляд авторов, подход к заимствованию должен быть географическим, т. е. интересен опыт государств с территориями больших размеров, располагающих сформированной десятилетиями сетью природных резерватов, значительных по площади, сохраняющих природные комплексы в естественном состоянии и имеющих в соответствии с национальными правовыми нормами общегосударственный статус. А это значит, что нас должен заинтересовать практический опыт государств Северной Америки, Восточной и Южной Африки, Австралии, других аналогичных регионов планеты.

Анализ зарубежного опыта показывает, что управление федеральной или иной общегосударственной системой природных резерватов обычно возлагается на специализированные государственные службы – Служба национальных парков США, Служба национальных парков Канады, Служба национальных парков ЮАР и другие подобные структуры (в значительной мере – аналоги федеральных агентств в современной России). Старейшая из них – Служба национальных парков США – была создана в 1916 году. Подразделения этих

служб имеются не только в центре, но и на местах. Сформированы они по кустовому принципу, так как в громадной стране эффективно решать все управленческие вопросы непосредственно из столицы достаточно проблематично, вне зависимости от числа штатных управленцев. Так, в США система национальных парков, которая является федеральной собственностью, управляется Службой национальных парков через сеть из семи региональных подразделений.

До сих пор в большинстве развивающихся государств и стран с переходной экономикой (примерно в 90 % стран) доминирует централизованная форма администрирования. При этом в развитых государствах структура управления национальными парками гораздо более диверсифицирована. Она включает несколько (чаще всего от 2 до 5) узкоспециализированных агентств, функции между которыми распределяются либо согласно иерархии (вертикально интегрированная система), либо на равноправных началах (горизонтально интегрированная). Первый тип структуры характерен для Швеции, Италии, Нидерландов и многих других государств Европы (в том числе и России). Второй тип распространен в США, Канаде, Франции, Австралии, ЮАР. Нередко парки подчиняются организациям, чья сфера деятельности лишь косвенно связана с охраной природы. Обычно это министерство или комитет по сельскому хозяйству, рыболовству, туризму, культурному наследию и др. (например, в Нидерландах – Министерство сельского хозяйства, управления природой и рыболовства).

Нередко управление национальными парками входит в компетенцию органов не центрального (общегосударственного), а регионального уровня (провинций, земель, штатов и др.), что характерно для стран, имеющих федеративное устройство с высокой степенью независимости территориальных единиц (Германия, Австралия, Индия, Австрия, Пакистан, Малайзия). В Германии, например, управление национальными парками возложено на правительство каждой земли, в составе которого имеются для этого соответствующие подразделения.

Все описанные модели управления априори предполагают государственную поддержку. Она эффективна в высокоразвитых странах и, наоборот, оказывается малодейственной в развивающихся государствах, где бюджетные отчисления на ООПТ невелики. Именно этим объясняется возникновение и получение распространения в последние годы принципиально новых типов управленческих структур национальных парков. Среди них наиболее популярным стало создание полугосударственных агентств, специализирующихся на управлении этими парками. Юридически являясь подразделениями соответствующих комитетов или ведомств, они имеют определенную автономию в рамках этих ведомств и обладают полной свободой действий, касающихся проведения финансовых операций, разработки политики и принятия решений в отношении национальных парков.

Такой тип управленческой структуры сложился в государствах Карибского региона, Южной и Восточной Африке, Канаде и других странах, где бюджеты национальных парков в значительной части формируются из поступлений от туристической деятельности, т. е. растет роль коммерческого сектора. Лицензии на коммерческую деятельность в парке обычно выдаются компаниям в форме концессии. Можно констатировать, что в настоящее время происходит трансформация системы управления национальными парками в сторону увеличения роли новых, более гибких и экономически эффективных структур и механизмов регулирования. При этом значение традиционного государственного менеджмента остается значительным.

Еще одной важной тенденцией можно считать развитие системы финансирования национальных парков в части усиления внимания к местному населению как одному из возможных инвесторов. Сторонники этого подхода исходят из того, что именно жители припарковых районов наиболее заинтересованы во вложении средств в охрану природы. В результате сложилась сложная система финансирования национальных парков, включающая разные механизмы на трех уровнях: глобальном, региональном и локальном. На глобальном или международном уровне национальные парки получают

инвестиции от международных банков и финансовых корпораций, дотации глобальных природоохранных организаций, средства от выпуска международных облигаций (например, глобальные культурные облигации, выпущенные в 1999 г. Мировым банком). В целом источники финансирования национальных парков формируются из средств, полученных в виде прямых и косвенных государственных налогов, грантов общественных благотворительных организаций и частных корпораций, пожертвований физических лиц, благотворительных организаций и экологических фондов, роль которых быстро растет.

Локальные источники финансирования национальных парков важны не менее, а в ряде случаев даже более, нежели прочие. К ним относятся: плата за вход в парк, размещение, проезд транспорта, предоставление туристических услуг (рыбалка, охота, экскурсии и др.), концессионные сборы с компаний, ведущих коммерческую деятельность в парке, и т.д. Особая статья собственных доходов национальных парков – экологический туризм. В США практически по всем национальным паркам проложены автострады, ежегодно их посещает более 200 млн. человек. Популярность парков, однако, несет с собою угрозу. Принцип общедоступности вступает в противоречие с задачами охраны природы, тем более что многие из национальных парков служат последним убежищем для исчезающих видов животных и растений.

Национальные парки могут находиться в государственной, частной либо смешанной собственности. Кроме того, в некоторых странах они могут быть переданы во владение международным природоохранным организациям (например, ЮНЕСКО или Комитету по культурному наследию). Широкое распространение в мире получила практика полной передачи земель национальных парков в собственность государства, что объясняется, видимо, простотой осуществления данной процедуры в рамках законодательства. Такая практика используется в большинстве развивающихся стран. Государственная собственность на национальные парки получила распространение и в Европе. Ярким примером может служить Ирландия, где согласно Акту о

государственной собственности от 1954 г. все земли будущих национальных парков передаются во владение государства.

Небольшое количество частных участков при доминировании государственной собственности – такова система землевладения в национальных парках стран Северной и Южной Америки, Польши, Греции, Турции, Пакистана, Непала, Алжира, где, как правило, практикуется продажа крупным корпорациям концессий на право временного владения участком национального парка и развития на нем собственного производства (в США, на родине концессий, на их долю приходится до 10–15 % земель парков). Существенно выше доля частных земель в составе национальных парков в государствах Западной Европы. Во Франции и Испании она достигает двух третей парковых земель, в Великобритании – более половины. Подобная структура землевладения характерна и для национальных парков Южной Кореи, где в частной собственности находится 40 % парковых земель, Парагвая, Уругвая, Эквадора и некоторых государств Центральной Америки. В таких государствах, как Коста-Рика и Панама, частное землепользование наиболее эффективно с точки зрения «зарабатывания» на национальных парках, в прочих – она, скорее, результат заимствования модели управления основных «спонсоров». В национальных парках ряда государств господствует смешанная форма землевладения, подразумевающая наличие более двух видов собственников. Парки со смешанным землепользованием хаотично разбросаны по всему миру.

Интересен опыт Японии, где существуют природные парки трех типов. Это национальные парки, создающиеся в исключительных по красоте местах, природа которых является общепонским достоянием (к самым известным из них относятся Сикоцу-Тоя, Дайсэцуд-зан, Никко). Природными парками, приравненными к национальным (так называемыми «квазинациональными»), объявляются природные объекты, уступающие по ценности охраняемым в национальных парках, но тоже имеющие общенациональную значимость. Префектурные и муниципальные природные парки служат целями охраны природных объектов, характерных для той или иной местности. Природные

парки играют важную роль в сохранении естественных экосистем в Японии и служат местом отдыха людей. Любая деятельность в них строго регламентируется, около трети их территории считаются особо охраняемыми. Там запрещена любая деятельность, которая может нанести физический или эстетический ущерб природе. Для проведения любых работ в таких зонах требуется специальное разрешение генерального директора Управления по вопросам окружающей среды (для национальных и «квазинациональных» парков) или губернатора (для префектурных парков).

В целом, в развитых странах по сравнению с развивающимися правовые основы деятельности национальных парков отличаются большей гибкостью. В соответствии с ними появляются новые формы паркового землевладения взамен традиционной государственной. Имеет место чрезвычайное разнообразие форм собственности на земли парков на латиноамериканском континенте. Наиболее «инертным» по-прежнему остается характер землевладения в национальных парках Африки, Азии и стран СНГ.

Среди правовых проблем действующих ООПТ России можно выделить отсутствие установленных границ и категорий земель особо охраняемых территорий и объектов. Поскольку границы составляют основу индивидуализации такого объекта, как ООПТ, то при их отсутствии действительно появляется проблема наличия объекта охраны и управления. При этом возникает вопрос о том, устанавливать ли границы ООПТ, как земельного участка, или же охраняемая территория заслуживает иного подхода к ее определению, как объекта правовых отношений. В целом, несмотря на то, что ООПТ нередко образуются в виде одного или нескольких земельных участков, для ООПТ в большей степени подходит такая категория, как «территория с особым режимом использования или зона». Выделение площадей для ООПТ, а также использование земель в границах ООПТ разными пользователями с правовой конструкцией земельного участка не согласуются. Изменение категории земель для образованной ООПТ в любом случае является существенным и обязательным моментом.

Большие проблемы в настоящее время возникают также в связи с отсутствием стабильной единой системы управления ООПТ. В отсутствие единого федерального управления вопросы управления ООПТ активно решаются сейчас субъектами РФ. Несмотря на то, что региональная система ООПТ при этом получает дополнительный стимул к развитию, общая ситуация интеграции управления ООПТ при этом не улучшается.

Признание законодательством Российской Федерации национальных парков объектами исключительно федеральной собственности требует от федеральных органов власти выработки и проведения в жизнь единой политики их развития. Стремление к формированию системы национальных парков России, построенной на общепризнанной идеологии и развивающейся на основе всем понятных принципов, нашло свое отражение в предложениях по разработке принципиально нового для Российской Федерации документа – «Стратегия управления национальными парками России», которая раскрывает основные принципы и механизм формирования системы национальных парков России, цели и задачи их деятельности, особенности охраны и управления биологическими ресурсами, водными и геологическими объектами, а также объектами культурного наследия. Кроме того, Стратегия определяет значение и роль местного наследия, других заинтересованных сторон в планировании и практической деятельности национальных парков, в организации использования их рекреационных ресурсов.